

***Les municipalités acadiennes
du Nouveau-Brunswick :
un ordre de gouvernement?***

Daniel Bourgeois

Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques

***Les municipalités au Québec et au Canada : d'administration
locale à véritable ordre de gouvernement?***

ACFAS

Université du Québec à Chicoutimi

10 mai 2005

Introduction

L'article 92 (8) de la Constitution canadienne stipule clairement que les institutions municipales relèvent de la juridiction exclusive des provinces. Les municipalités sont donc « des créatures du législateur ». ¹ En découle le *Dillon's Rule* (Hoehn 1997) : les municipalités ne sont autorisées d'intervenir que selon le bon vouloir du gouvernement provincial. ² « Les administrations municipales et les institutions municipales à vocation particulière comme les conseils scolaires sont des créatures du gouvernement provincial. [...] Ces institutions n'ont aucun statut constitutionnel ni aucune autonomie indépendante, tandis que la province a le pouvoir juridique absolu et sans réserve de les traiter comme elle l'entend. » ³ Ainsi, une province peut même dissoudre une corporation municipale pour y substituer une autre corporation ou les directives d'un ministère de la Couronne. ⁴

Or, deux projets de fusion municipale ayant été initiés depuis l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ont remis en question ces principes juridiques. En fait, la fusion à Montréal, en 2001, a permis à la Cour d'appel du Québec de fortement appuyer la thèse provincialiste alors que la menace d'une fusion à Moncton, en 1993, a incité un groupe d'Acadiens de Dieppe de poursuivre le gouvernement provincial devant les tribunaux, poursuite et menace s'étant dissipées en tandem lorsque ce gouvernement décida d'abandonner son projet de fusion. Ainsi, bien qu'il soit prématuré de croire que les Acadiens auraient gagné leur cause, plusieurs décisions récentes laissent présager que les municipalités acadiennes du Nouveau-Brunswick ont un statut juridique particulier. Elles ne seraient pas des « gouvernements », mais elles bénéficieraient d'une protection importante contre toute ingérence provinciale menaçant la langue et la culture françaises.

La menace de fusion à Moncton

En décembre 1992, le gouvernement du Nouveau-Brunswick publiait un livre blanc sur les réformes municipales imminentes. Pour faire face à la concurrence économique mondiale, la suburbanisation et la réduction de l'imputabilité décisionnelle d'un nombre croissant de commissions régionales, le document proposait la fusion des municipalités

contiguës des sept régions urbaines ou, comme alternative, la régionalisation de leurs services. Pour déterminer la meilleure alternative, le gouvernement nomma des panels d'experts dans chaque région et leur pria de mener des consultations exhaustives. Ces réformes durèrent sept ans mais se terminèrent en queue de poisson (Bourgeois 2005).

Dans la région de Moncton, le rapport du panel était en chantier lorsque des Acadiens de Dieppe menacèrent de poursuivre le gouvernement provincial si ce dernier procédait avec son projet de fusion⁵. Selon eux, une telle fusion menacerait la langue et la culture des francophones de Dieppe, qui représentent 85 % de la population municipale, car ils n'y représenteraient plus que le tiers des citoyens de la région urbaine une fois fusionnée. Ils affirmaient vouloir recourir à l'article 16.1 (1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* pour protéger leur municipalité : « La communauté linguistique française et la communauté linguistique anglaise du Nouveau-Brunswick ont un statut et des droits et privilèges égaux, notamment le droit à des institutions d'enseignement distinctes et aux institutions culturelles distinctes nécessaires à leur protection et à leur promotion. »

L'article 16.1 (1) de la Charte canadienne des droits et libertés

Ce droit constitutionnel est particulier. D'une part, il s'applique exclusivement au Nouveau-Brunswick, seule province officiellement bilingue du Canada. D'autre part, il n'a jamais été précisé, ni par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, ni par son Conseil des ministres, ni par la jurisprudence. On ne sait donc pas si les municipalités sont des « institutions culturelles distinctes », le groupe d'Acadiens qui a mis de l'avant cette idée ayant aussi mis en veilleuse sa poursuite lorsque le panel a rejeté la fusion en faveur de la régionalisation de services et que le gouvernement a accepté cette alternative.

Il est néanmoins possible de penser que l'article 16.1 (1) s'applique aux municipalités. Son historique remonte aux luttes menées par des nationalistes acadiens depuis 1955, année du bicentenaire du Grand Dérangement, notamment dans la région urbaine de Moncton. Opposés à un *establishment* anglophone et protestant favorable au statu quo, les nationalistes Acadiens ont imposé au Nouveau-Brunswick sa propre révolution

tranquille. L'accession au pouvoir de Louis Robichaud, en 1960⁶, a canalisé cet effort collectif en termes de relations entre la minorité et le gouvernement provincial. Or, c'est par un accident de parcours que les Acadiens et le gouvernement du Nouveau-Brunswick se sont rejoints. Le rapport de la *Commission royale d'enquête sur le financement municipal* (1963), communément appelée le rapport Byrne, a semé les graines d'un chambardement de la gouvernance provinciale qui aurait d'immenses répercussions sur les communautés acadiennes. Les mesures législatives qui suivirent éliminèrent les comtés et centralisèrent l'éducation, la santé, le bien-être et la justice des mains des comtés et des municipalités à celles des ministères provinciaux. C'était la meilleure façon, affirmait le gouvernement, d'assurer que tous les néo-brunswickois, ruraux comme urbains, pauvres comme riches, francophones comme anglophones, puissent bénéficier de chances égales pour tous. D'un jour au lendemain, les écoles des régions rurales et les écoles de langue française, notamment, obtenaient les mêmes ressources financières et humaines que les écoles urbaines et de langue anglaise pour pouvoir offrir la même qualité d'éducation à tous les élèves de la province. De pareilles normes s'appliquèrent aussi par rapport aux services municipaux, de la santé, du bien-être et de la justice.

Découla également du rapport Byrne le concept d'égalité qui allait pousser l'Assemblée législative à adopter, en 1969, la *Loi sur les langues officielles*. Les 250 000 Acadiens voyaient donc leur langue placée sur un pied d'égalité à celle des 500 000 Anglophones. D'une commission d'enquête portant sur les iniquités fiscales de certaines municipalités est née une réforme centralisatrice dans tous les secteurs étatiques importants, y compris en matière linguistique. Dès 1963, les domaines linguistique et municipal sont liés.

Or, la *Loi sur les langues officielles* n'assurant qu'un bilinguisme de service, elle ne sut apaiser les nationalistes acadiens qui, peu après son adoption, mirent sur pied le Parti acadien. Son but était clair : découper les parties nord et est du Nouveau-Brunswick pour en former une onzième province canadienne, l'Acadie (Ouellette 1992). Le Parti Acadien tenta sans succès de remporter un siège aux élections provinciales de 1974 et de 1978. Passant à un cheveu d'élire leur premier député en 1978 mais ayant à peine augmenté son total de votes, le Parti acadien en vint à la croisée des chemins en octobre

1979 lors de la Convention d'orientation nationale acadienne. La majorité des 1002 délégués optèrent pour le projet sécessionniste, mais hormis le Parti acadien qui y était fortement représenté, personne ne prit le dossier en main, de telle sorte que l'option préférée par les délégués finit en queue de poisson et les autres organismes nationalistes acadiens la mirent de côté en faveur d'une décentralisation administrative importante (Thériault 1982). D'une part, une plus grande délégation de pouvoirs décisionnels en faveur des institutions municipales et régionales que la masse critique acadienne lui permettait de contrôler. D'autre part, une dualité dans tous les ministères de la province comme c'était le cas au sein du ministère de l'Éducation depuis 1974. Ainsi, dans l'esprit des nationalistes acadiens, les municipalités étaient une « institution culturelle ». Cette décentralisation administrative et territoriale, notamment sur le plan municipal, est toujours un cheval de bataille des nationalistes acadiens (Bourgeois et Bourgeois 2005a).

Pour prévenir la création d'une « province acadienne » et « apaiser les tensions sociales qui pourraient surgir » si le gouvernement néo-brunswickois n'arrivait pas à corriger la perception partagée par bon nombre d'Acadiens qu'il était difficile de « se sentir chez eux au Nouveau-Brunswick », ⁷ perception clairement évoquée lors de la CONA de 1979, le gouvernement Hatfield décida d'accorder des droits collectifs à la minorité acadienne pour ajouter aux droits linguistiques individuels accordés par la *Loi sur les langues officielles* de 1969. L'intention du législateur est clairement explicitée lors des débats législatifs du 13 juillet 1981 ⁸. Le ministre ayant proposé la *Loi reconnaissant l'égalité des deux communautés linguistiques officielles au Nouveau-Brunswick* précisa la portée collective des nouveaux droits linguistiques de cette façon : « Cette loi [sur les langues officielles] nous a permis de constater qu'il ne suffisait plus, à notre époque, d'accorder des droits individuels circonscrits aux relations entre le gouvernement et le citoyen, peu importe sa communauté linguistique, pour assurer la paix et la stabilité sociale, mais qu'il fallait, dans le cas précis du Nouveau-Brunswick, trouver un mécanisme qui régirait l'ensemble des rapports que les deux communautés linguistiques établissent avec leur gouvernement. » En d'autres mots, il fallait reconnaître que la province se composait de « deux communautés linguistiques distinctes » et qu'elles « doivent vivre sur un pied d'égalité » en bénéficiant du droit « à des institutions distinctes où peuvent se dérouler

des activités culturelles, éducationnelles et sociales » qui leur sont particulières. Il fallait donc leur donner « des moyens efficaces pour assurer le plein épanouissement de leur communauté respective. » Ainsi, il fallait « leur offrir un coin de pays où ils se sentent libres d'exprimer leur spécificité dans le respect des valeurs culturelles des autres ».

Quelles institutions? Le ministre responsable en énuméra cinq : (1) « la dualité au ministère de l'Éducation », (2) « les associations de professeurs de langue française », (3) « les caisses populaires acadiennes », (4) « le Centre communautaire Sainte-Anne », centre scolaire-communautaire francophone de Fredericton et (5) « l'Université de Moncton ». Toutes ces institutions émanant d'une loi provinciale, il est possible d'en conclure que la logique s'applique à toutes les institutions semblables, y compris les municipalités. Le ministre a cependant poursuivi en ajoutant des institutions civiles, notamment les associations de personnes âgées, de personnes handicapées, d'étudiants, de travailleurs, de journalistes, d'artistes et de sportifs. Cette liste n'était pas limitative, comme en témoigne l'ajout de « par exemple » mentionné auparavant. Ajoutons, enfin, les propos du premier ministre sur la question en réplique aux questions des membres de l'opposition par rapport à l'imprécision des termes « institutions culturelles, éducatives et sociales distinctes ». Comparant le projet de loi à un « nouveau-né », Richard Hatfield affirma qu'il a une « personnalité floue » et saura croître et se développer avec le temps.

Qu'en est-il des institutions municipales? On n'en a jamais discuté en Assemblée. Le projet de loi fut adopté aussitôt et, en 1993, son article 2 fut reformulé et inséré dans la *Charte canadienne des droits et libertés* sous la forme de l'article 16.1 (1). Jusqu'à date, ni le législatif, ni l'exécutif, ni le judiciaire ne s'est encore prononcé sur cette question. Or, la référence aux visées autonomistes de la CONA et l'allusion à « un coin de pays » et aux institutions émanant de l'Assemblée législative permettent de croire qu'une municipalité acadienne pourrait être considérée une « institution culturelle distincte ».

Par contre, d'autres arguments militent contre une telle interprétation libérale. D'abord, le gouvernement n'a jamais fait mention des institutions municipales. Ensuite, même les institutions éducatives ont fait les frais de réformes gouvernementales lorsque, en 1996,

le gouvernement McKenna abolit les conseils scolaires francophones. Il est vrai qu'une telle manœuvre est parue inconstitutionnelle aux yeux de plusieurs, notamment les Comités de parents du Nouveau-Brunswick, mais on ne s'est jamais rendu devant les tribunaux pour vérifier le statut « distinct » des conseils scolaires francophones du Nouveau-Brunswick. Ainsi, même dotées d'un statut « distinct », les institutions acadiennes peuvent être modifiées par le gouvernement provincial créateur. Enfin, les cinq institutions énumérées par le ministre responsable, ainsi que les institutions civiles mentionnées, peuvent relever de lois provinciales, mais il reste qu'elles ne sont pas des institutions étatiques au même sens que les municipalités et les conseils scolaires.

Il est pertinent de faire un parallèle entre les institutions municipales et scolaires. D'une part, ces institutions relèvent du gouvernement provincial selon les articles 92 et 93 de l'*Acte de l'Amérique du nord britannique*. Elles sont des institutions décentralisées semblables, malgré la persistance du mythe populaire de « démocratie locale » amenant plusieurs à conclure, par erreur, que les municipalités sont un « ordre de gouvernement » au même niveau que les gouvernements provinciaux et fédéral (Bourgeois 1995). On peut donc considérer les institutions municipales et scolaires de la même façon. Selon cette logique, les droits linguistiques conférés aux conseils scolaires francophones gérés par et pour les Acadiens du Nouveau-Brunswick en vertu de l'article 23 de la *Charte*, peuvent se rapprocher des droits linguistiques conférés aux conseils municipaux gérés par et pour les Acadiens du Nouveau-Brunswick en vertu de l'article 16.1 (1) de la *Charte*. Par contre, d'autre part, s'il est évident que l'école est l'institution la plus en mesure de freiner l'assimilation et de contribuer à l'épanouissement de la minorité linguistique afin de lui permettre d'atteindre éventuellement l'égalité avec la majorité linguistique⁹, d'où l'importance d'un conseil scolaire géré par et pour cette minorité¹⁰, il n'est pas démontré que les services municipaux contribuent à l'épanouissement de la minorité et à l'égalité des deux communautés linguistiques. Une municipalité existe pour fournir des services locaux qui sont mieux élaborés et mis en œuvre selon une perspective locale. On parle de services « durs » afférents aux infrastructures aquatiques et routières. La décentralisation multifonctionnelle et territoriale qui en découle n'a peu à voir avec des caractéristiques linguistiques. Il n'y aurait ainsi pas de façon acadienne de construire des rues ou de les

déblayer. Par ailleurs, il est difficile, voire impossible, de circonscrire le territoire néo-brunswickois pour clairement y répartir les groupes linguistiques selon des frontières municipales distinctes. Dans un nombre de municipalités acadiennes, la population est totalement francophone, mais dans la plupart d'entre elles, on y trouve des anglophones. Les municipalités desservent tous les citoyens peu importe leur communauté linguistique.

Or, les municipalités oeuvrent de plus en plus dans les secteurs « mous », c'est-à-dire les services aux personnes plutôt qu'aux propriétés (services dits « durs »). Au Nouveau-Brunswick, les municipalités ne s'occupent pas de l'éducation, de la santé, du bien-être et de la justice depuis les modifications législatives de 1966-67 découlant du rapport Byrne, mais elles interviennent de plus en plus dans les sports, les loisirs, les arts et la culture. De plus, la communication entre les institutions municipales et leurs citoyens gagnent en ampleur et en importance. Ainsi, tant du côté de services mous que de communication publique, on constate un lien croissant entre les institutions municipales et la langue et la culture de la minorité. La nouvelle *Loi sur les langues officielles*, adoptée en 2002 pour remplacer celle de 1969, oblige 15 des 103 municipalités de la province à desservir leurs citoyens dans les deux langues officielles¹¹. De plus, certaines municipalités à majorité acadienne, telles Caraquet et Dieppe, se déclarent officiellement « francophones » et investissent ressources humaines et financières pour se valoriser ainsi et se doter d'une programmation socioculturelle favorable à la langue et la culture française.

Si les municipalités acadiennes ne sont pas des « institutions culturelles distinctes » au sens de l'article 16.1 (1) de la *Charte*, ce qui reste à voir, elles le sont devenues *de facto* par des décisions de son conseil municipal élu. Celui-ci, notamment à Dieppe, peut donc arguer que, malgré les nouvelles obligations légales à fournir ses communications au public dans les deux langues officielles, la proclamation symbolique faisant de cette cité une municipalité officiellement « francophone » et sa programmation socioculturelle pro-francophone fait de la municipalité une « institution culturelle distincte » la permettant de résister à la fusion avec Moncton, une cité contiguë à majorité anglophone (Bourgeois 2005, 261). Dit autrement, il est loisible de penser que le *de facto* peut orienter le *de jure*.

La fusion à Montréal

En novembre 2000, le gouvernement québécois déposa son projet de loi 170 sur la fusion municipale dans les principales agglomérations de la province, y compris Montréal. La métropole devenait ainsi « une ville de langue française » et se fusionnait avec plusieurs des villes anglophones de banlieues, qui devenaient des arrondissements conservant leur statut « bilingue » en fonction de la *Charte de la langue française*. Tout comme dans la région de Moncton, la résistance à la fusion trouve ses sources principales dans les municipalités composées majoritairement par la minorité linguistique, malgré l'absence de l'argument linguistique lors des balbutiements de la résistance (Sancton 2004). Or, dans ce cas, le dossier s'est finalement trouvé devant les tribunaux, contrairement au cas de Dieppe, mais les municipalités anglophones ne pouvaient recourir à l'article 16.1 (1).

La municipalité de Baie d'Urfé, se considérant une « communauté distincte » sur le plan historique, social et culturel, s'est servi du principe constitutionnel de « protection des minorités » élaboré par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*.¹² Mais en vain. La Cour supérieure du Québec a refusé de « se rallier à la proposition voulant que la Loi 170 soit contraire au principe structurel de protection des minorités », car la preuve « ne démontre pas l'existence d'une menace réelle ou présumée de ne pas recevoir des services municipaux dans la future Ville de Montréal. »¹³

La Cour d'appel du Québec donna raison au gouvernement québécois contre l'appel lancé par la Ville de Westmount¹⁴ : « La province a compétence exclusive pour légiférer en matière municipale », car les municipalités sont de « simples émanations du pouvoir provincial » et « l'article 16(3) de la Charte canadienne [...] ne confère aucun droit linguistique aux municipalités. » Elle a ainsi non seulement rejeté l'idée que les municipalités représentent un « ordre de gouvernement », mais aussi les arguments des municipalités anglophones affirmant que « l'institution municipale est essentielle au maintien et au développement de la communauté anglophone du Québec, minoritaire dans la province », « l'institution municipale est essentielle à la protection de la minorité anglophone parce qu'elle est la seule entité gouvernementale que la minorité contrôle » et

la prestation de services municipaux en anglais serait réduite si la minorité anglophone ne contrôle pas cette « institution importante sur le plan culturel et linguistique. »

La Cour d'appel s'est même permise trois commentaires on ne peut plus catégoriques sur la question qui, pourtant, s'avèrent erronés. D'abord : « Au Canada, nous ne connaissons aucun exemple de municipalité qui aurait été constituée pour régir une communauté regroupée selon un critère religieux, ethnique, culturel ou linguistique. » En fait, plusieurs communautés acadiennes du Nouveau-Brunswick se sont incorporées en municipalités pour donner aux Acadiens un pouvoir politique autant que des services locaux. Ensuite : « une municipalité ne saurait être vouée à la promotion d'un groupe en particulier. » Plusieurs municipalités acadiennes du Nouveau-Brunswick, notamment Caraquet, Dieppe et Cap-Pelé, se vouent à la promotion de la langue, de la culture et de la communauté acadiennes. Ces municipalités ne le font pas à l'exclusion des citoyens anglophones, mais elles agissent comme des « institutions francophones ». Enfin : « Les administrations municipales et les institutions municipales à vocation particulière comme les conseils scolaires sont des créatures du gouvernement provincial. [...] ces institutions n'ont aucun statut constitutionnel ni aucune autonomie indépendante, tandis que la province a le pouvoir juridique absolu et sans réserve de les traiter comme elle l'entend. » La Cour suprême du Canada a pourtant établi que les gouvernements provinciaux ne peuvent traiter les conseils scolaires de la minorité comme bon leur semble, car ceux-ci ont une autonomie relative et exercent des pouvoirs exclusifs au nom de la minorité¹⁵.

Puisque la Cour suprême du Canada a refusé d'accueillir l'appel, il appert que les municipalités anglophones du Québec ne peuvent bénéficier de la protection de l'article 16.3 de la *Charte* contre le gouvernement provincial sous le contrôle de la majorité linguistique que ne le pourraient les municipalités acadiennes du Nouveau-Brunswick en fonction de l'article 16.1 (1) de la *Charte*. Il faut toutefois noter que la décision de la Cour d'appel du Québec soulève autant de questions qu'elle n'en a répondues. Cette décision rappelle la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans le cas *Montfort*¹⁶ à plusieurs égards, sauf que ces deux Cours d'appel rendirent des décisions diamétralement opposées. Les deux cours ont statué que les institutions hospitalières (*Montfort*) et

municipales (*Westmount*) ne bénéficient d'aucune protection constitutionnelle en vertu de l'article 16.3 de la *Charte*, mais dans le premier cas, le principe constitutionnel du respect et de la protection des minorités fut reconnu avoir « une incidence importante sur le statut de Montfort et sur la validité des directives de la Commission », alors que dans le second, ce principe fut rejeté en ce qui concerne les institutions municipales qui, pourtant, ont le même statut que les institutions scolaires et hospitalières. Dans le premier cas, la Cour d'appel a conclu qu'il fallait « accorder suffisamment de poids et d'importance au rôle institutionnel de Montfort pour la survie de la minorité franco-ontarienne », alors que dans le second, la Cour d'appel rejeta l'argument. Enfin, le premier cas se solda en une victoire pour la minorité, alors que la minorité subit une défaite dans le second. Il appert que les tribunaux, notamment la Cour suprême du Canada, auront à se pencher sur le statut et l'importance des institutions sous-étatiques par rapport à l'égalité linguistique. Ces tribunaux pourront bénéficier de la littérature sur la complétude institutionnelle et le nationalisme sous-étatique, selon qui les institutions municipales peuvent servir d'outils essentiels à l'épanouissement des communautés minoritaires.

La complétude institutionnelle et le nationalisme administratif

Depuis l'œuvre de Breton (1964) sur la complétude institutionnelle et les travaux de sociolinguistes, notamment Ninyoles (1969), portant sur la localisation des conflits ethnolinguistiques, plusieurs disciplines sociales ont porté leur attention sur l'importance des institutions minoritaires comme mécanisme d'accommodation entre minorités et majorités linguistiques. Hormis le droit, la sociolinguistique et la géographie politique dominent la littérature. L'appui d'institutions civiles et étatiques, surtout lorsqu'elles sont gérées par la minorité, est l'une des trois variables structurelles de ce que Giles et al (1977) ont appelé la « vitalité ethnolinguistique ». Les géographes de la politique ayant abordé les conflits ethnolinguistiques ont ajouté que les minorités voient d'un bon œil la coïncidence des aires de service des institutions sous-étatiques aux « patries » ancestrales où la minorité représente la majorité de la clientèle, car ces institutions peuvent servir de contre-poids à l'État (Herb et Kaplan 1999, Safran et Maiz 2000). Ainsi, le territoire, les institutions et l'identité sont interdépendants (Bourgeois et Bourgeois (2005b).

Par conséquent, malgré les limites et les dangers de la décentralisation administrative (Vié 1986), les minorités linguistiques visent le contrôle des institutions étatiques à leur portée. Si elles ne peuvent atteindre ce but par la voie légale ou judiciaire, elles le viseront par la voie politique en élisant leurs représentants aux conseils d'administration de ces institutions et en donnant à ces institutions une vocation linguistique, culturelle et communautaire. Ou, comme le cas des défusions à Montréal le démontre, si la minorité anglophone n'a pu avoir gain de cause auprès des tribunaux, elle l'a eu auprès des électeurs qui ont rejeté la fusion. En fait, ce sont bien davantage les municipalités anglophones que francophones qui ont rejeté la fusion. D'autres raisons expliquent peut-être aussi bien les résultats favorables à la défusion dans les municipalités anglophones, mais la corrélation langue-défusion est forte. Les institutions municipales s'avèrent donc un substitut adéquat à un état souverain utopique. Il ne faudrait donc pas être surpris si, dans le futur, les institutions sous-étatiques et le territoire qu'elles desservent deviennent les nouveaux champs de bataille nationalistes dans cette époque de la glocalisation.

Toutefois, une panoplie de questions théoriques et pratiques devront être résolues avant de pouvoir faire le bilan de ce « nationalisme administratif » (Bourgeois et Bourgeois 2005b), c'est-à-dire cette quête d'autonomie relative et de décentralisation administrative par des groupes nationalistes ayant comme cible les institutions administratives de l'État.

Plusieurs questions pratiques viennent à l'esprit. Peut-on établir deux conseils municipaux – un pour chaque groupe linguistique – au sein d'une même municipalité? Alternativement, peut-on établir un comité du conseil formé de minoritaires pour prendre des décisions afférentes à la langue et la culture minoritaire? Ou encore, réserver des sièges sur le conseil municipal à la minorité selon un vote proportionnel ou réservé? Quels services municipaux méritent une « approbation » de la minorité? Il semble que les services « durs » soient difficilement compatibles aux préoccupations linguistiques et, par conséquent, qu'il soit difficile de construire un système d'eau et de transport routier respectif pour chaque groupe linguistique, mais ces mécanismes structurels pourraient s'appliquer aux services « mous » comme la programmation socioculturelle. Ensuite, jusqu'à quel point une minorité peut-elle justifier qu'une fonction est essentielle à son

épanouissement? La construction de rues ne semble pas appropriée, mais l'appellation des rues (l'odonymie) le serait. Par ailleurs, est-il préférable d'avoir une institution municipale autonome sans autorité ou une institution municipale moins autonome mais dotée de nombreux pouvoirs? Les municipalités anglophones de Montréal sont-elles plus en mesure de protéger les intérêts de la minorité avec les pouvoirs qui leur incombent ou comme arrondissements dotés de plus amples pouvoirs? Enfin, on peut répéter les quatre questions posées par la Cour d'appel du Québec dans *Westmount*¹⁷ : (1) « quelles minorités seraient protégées? »; (2) « comment cette garantie serait-elle mesurée? »; (3) « quels sont les droits qui seraient protégés? »; et « le territoire, la structure ou les compétences des municipalités dites protégées pourraient-ils être révisés ou modifiés? »

Plusieurs questions théoriques se posent également. Comment la décentralisation administrative amplifie-t-elle ou réduit-elle la compatibilité entre l'État libéral et les accommodations communautaristes? Quel est le lien entre les aires de service des institutions sous-étatiques et la « patrie » minoritaire (« homeland » - Herb 1999, 17)? La contiguïté territoriale crée-t-elle ou amplifie-t-elle les conflits entre minorités et majorités? Quel rôle les élites jouent-elles dans ces conflits et leur résolution? Quelles fonctions publiques et quelles institutions les gérant sont primées par les minorités pour assurer leur épanouissement? Et quels sont les moyens privilégiés par les minorités pour s'en accaparer? Les minorités préfèrent-elles exercer le contrôle des institutions sous-étatiques (la gouverne) ou participer au processus de prise de décision de l'État (la gouvernance)? Sous quelles conditions? Les minorités linguistiques, ethniques et raciales se distinguent-elles à cet égard? Les minorités se distinguent-elles de la majorité à tous ces égards? Les institutions sous-étatiques contrôlées par une minorité sont-elles plus interventionnistes que celles contrôlées par la majorité? Les premières adoptent-elles des politiques différentes que celles adoptées par les secondes? Par exemple, promeuvent-elles la langue et la culture de la minorité? Dans tous les cas, pourquoi?

Selon notre revue de la littérature, des jugements dans les cas *Montfort* et *Westmount* et du cas de Dieppe, trois hypothèses se posent. D'abord, les municipalités contrôlées par la minorité assurent davantage la prestation de services dans la langue minoritaire et le

respect des valeurs minoritaires. Ensuite, les municipalités contrôlées par la minorité comprennent davantage les besoins de la minorité et y répondent de façon plus adéquate. Enfin, les municipalités contrôlées par la minorité sont mieux en mesure de contribuer à la vitalité des communautés minoritaires. On peut ajouter, à partir de l'affirmation émise par la Cour d'appel du Québec dans le cas *Westmount*¹⁸, une quatrième hypothèse : le nationalisme administratif peut altérer ce phénomène d'identification institutionnelle.

Conclusion

Ce survol nous permet d'affirmer que les municipalités acadiennes ne sont pas un ordre de gouvernement, mais que, si les trois hypothèses élaborées plus haut sont confirmées, elles peuvent bénéficier d'une grande protection contre toute intervention provinciale qui menacerait l'épanouissement de la langue et de la culture acadiennes. Encore faudra-t-il que les Acadiens fassent la démonstration que « leurs » municipalités sont des institutions culturelles distinctes nécessaires à leur épanouissement. Si le cas de Dieppe est un bon indicateur, cette distinction linguistique et culturelle ne se fera pas par la mise sur pied d'un centre-ville et d'un système d'eau distincts de celui de la cité voisine de Moncton, malgré les bénéfices inhérents à la construction identitaire municipale particulière pour des fins complémentaires, mais plutôt par la voie d'une identification symbolique et formelle de « cité francophone » et l'offre d'une programmation culturelle particulière.

Malgré le jugement *Montfort*, il est peu probable que les municipalités francophones de l'Ontario bénéficient de la même protection. Pourtant, les institutions hospitalières et municipales ont le même statut juridique. Par conséquent, la Cour suprême aura fort probablement à trancher entre la décision paternaliste de la Cour d'appel du Québec par rapport aux institutions municipales et la décision libérale de la Cour d'appel de l'Ontario par rapport aux institutions hospitalières. La jurisprudence n'est pas suffisamment claire. Or, même si la Cour suprême tranchait contre les minorités, celles-ci peuvent exercer leur droit démocratique pour donner à ces institutions municipales un mandat pro-minoritaire. Dit autrement, les minorités peuvent s'accaparer des institutions municipales et cultiver le « mythe de la démocratie locale » pour en faire un « ordre de gouvernement » à redouter.

Notes de référence

- ¹ *Pacific National Investments Ltd. C. Victoria (Ville de)* [2000] 2 R.C.S. 919, p. 941-2.
- ² *Godbout c. Longueuil (Ville de)* [1997] 3 R.C.S. 844, p. 881.
- ³ *Westmount (Ville) c. Québec (P.G.)* [2001] R.J.Q. 2520 (C.A.), par. 118.
- ⁴ *Ladore c. Bennett* [1939] A.C. 468, p. 480-1.
- ⁵ « Aubin n'est pas prêt à laisser le sort de Dieppe entre les mains des politiciens » *L'Acadie Nouvelle*, 15 novembre 1993, p. 5.
- ⁶ Pour un historique succinct des réformes néo-brunswickoises, consulter Ouellette (2002).
- ⁷ *Journal des Débats*. Fredericton, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, 16 juillet 1981, 6649-50.
- ⁸ *Journal des Débats...*, p. 6643-78.
- ⁹ *Mahé v. Alberta* [1990], 1 S.C.R., 342.
- ¹⁰ *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island* [2000], 1 S.C.R., 3.
- ¹¹ L'article 35 de la *Loi sur les langues officielles* (2002, ch. O-0.5) prévoit que les huit cités et les autres municipalités ayant une population minoritaire d'au moins 20 % fourniront leurs services au public en français et en anglais. En 2001, sept autres municipalités rencontraient ce critère.
- ¹² *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998], 2 R.C.S., 217.
- ¹³ *Baie d'Urfé (Ville) c. Québec (P.G.)* [2001] R.J.Q., 1589 (C.S.).
- ¹⁴ *Westmount (Ville) c. Québec (P.G.)* [2001] R.J.Q. 2520 (C.A.).
- ¹⁵ *Arsenault-Cameron v. Prince Edward Island* [2000], 1 S.C.R., 3.
- ¹⁶ *Lalonde c. Ontario (Commission de restructuration des soins de santé)* [2001] 56 R.J.O. (3d), 505.
- ¹⁷ *Westmount (Ville) c. Québec (P.G.)* [2001] R.J.Q. 2520 (C.A.), par. 123.
- ¹⁸ « Le phénomène d'identification des citoyens à certaines institutions n'est pas propre à la municipalité qu'ils habitent [... même si le] processus identitaire est d'autant plus fort que l'institution est chargée d'histoire ou représente une collectivité minoritaire de la société. » *Westmount (Ville) c. Québec (P.G.)* [2001] R.J.Q. 2520 (C.A.), par. 114

Bibliographie

Bourgeois, Daniel (2005) « Municipal Reforms in New Brunswick : To Decentralize or Not to Decentralize? » *Municipal Reform in Canada : Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing* (sous la direction de Joseph Garcea et Edward Lesage). Don Mills, Oxford University Press, 242-268.

___ (1995) « La décentralisation administrative de 1992 au Nouveau-Brunswick et le contrôle du territoire » *Égalité* 38 (automne), 59-97.

Bourgeois, Daniel et Yves Bourgeois (2005a) « Frontières stratégiques ou stratégies frontalières? Intégration et ségrégation territoriale chez les Francophones du Grand Moncton en 2002 » *Francophonie d'Amérique* (sous presse).

___ (2005b) « Territory, Institutions and National Identity : The case of Acadians in Greater Moncton, Canada » *Urban Studies*, 42, no. 7, 1-17.

Breton, Raymond (1964) « Institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants » *American Journal of Sociology*, 70, 193-205.

Commission royale d'enquête sur le financement municipal (1963) *Rapport final*. Fredericton, Imprimeur de la Reine, novembre.

Giles, H., R. Bourhis and D.M. Taylor (1977) « Towards a theory of language in ethnic group relations » *Language, ethnicity and intergroup relations* (sous la direction de H. Giles) New York, Academic Press, 307-348.

Herb, Guntram (1999) « National Identity and Territory », *Nested Identities: Nationalism, Territory and Scale* (sous la direction de Guntram Herb et David Kaplan). Lanham (Maryland), Rowan & Littlefield, 9-30.

Herb, Guntram et David Kaplan (1999) *Nested Identities: Nationalism, Territory and Scale*. Lanham (Maryland), Rowan & Littlefield.

Hoehn, Felix (1997) *Municipalities and Canadian Law*. Saskatoon, Purich Publishing.

Ninyoles, Rafael (1969) *Conflicte linguistic valendià*. Valencé, Tres, Quatre.

Ouellette, Roger (1992) *Le Parti acadien : de la fondation à la disparition : 1972-1982*. Moncton, Chaire d'études acadiennes.

___ (2002) *L'ère Robichaud, 1960-70*. Moncton, Institut canadien de recherche sur le développement régional.

Safran, William et Ramòn Maiz (2000) *Identity and Territorial Autonomy in Plural*

Societies. London & Portland, Frank Cass

Sancton, Andrew (2004) « Les villes anglophones au Québec. Does it matter that they have almost disappeared? » *Recherches sociographiques*, XLV, no. 3, 441-56.

Thériault, Léon (1982) *La question du pouvoir en Acadie*. Moncton, Éditions d'Acadie.

Vié, Jean-Émile (1986) *Les sept plaies de la décentralisation*. Paris, Économica.